



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
5 July 2012
Chinese
Original: French

实施情况审议组
第三届会议续会
2012年11月14日至16日，维也纳
议程项目2
审议《联合国反腐败公约》实施情况

内容提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 内容提要	2
瑞士	2



二. 内容提要

瑞士

1. 导言

1.1 瑞士的法律制度

瑞士是联邦制国家，有 26 个州。每个州都有自己的宪法和立法。各州行使所有未赋予联邦制国家——联邦——的权利和特权。

联邦委员会批准的国际条约是瑞士国内法律的组成部分，从生效之日起开始适用，无需以一项特殊法律的形式将其纳入国内法律体系。《联邦宪法》要求联邦和各州遵守国际法，但这并不意味着在所有情况下国际法都优先于国内法。瑞士联邦最高法院和文献原则上接受国际法优先于国内法，但承认存在一些例外。

瑞士于 2003 年 12 月 10 日签署了《联合国反腐败公约》，2009 年 9 月 24 日批准了该《公约》。《公约》于 2009 年 10 月 24 日生效。

联邦委员会拥有行政权，合议制政府由联邦议会推选的七名委员组成，任期四年。联邦院和国民院组成的两院制议会行使立法权。联邦最高法院是国家的最高司法机关，保障联邦法律的统一解释和应用，并维护《联邦宪法》。

瑞士最近推出重要的刑法改革。2011 年 1 月 1 日起生效的新的《刑事诉讼法》统一了各州和联邦两级的现行程序性规定。新法典的一个特点是废除地方预审法官的权力。现在，总检察长办公室是审讯前进行调查和审判前初步程序的唯一负责机关。

1.2 反腐败法律和体制框架概览

瑞士是经济合作与发展组织（经合组织）《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》的缔约国，同时也是欧洲理事会《反腐败刑法公约》及其《附加议定书》的缔约国。

在国内，瑞士成立了跨部门（部际）反腐败工作组。工作组的主要工作是积极预防腐败，但无权参与行政调查或刑事调查。

总检察长办公室负责联邦的刑事诉讼，其任务是起诉和调查对联邦政府犯下的罪行，它也负责处理司法协助问题。

洗钱报告办公室在国家打击腐败行动中发挥了重要作用。作为一个金融情报单位，洗钱报告办公室收集和分析金融中介机构举报的可疑事实，如果怀疑的理由充分，则将该信息转发给联邦刑事诉讼机关。

2. 第三章和第四章的实施情况

2.1 定罪和执法（第三章）

2.1.1 主要结论和意见

贿赂犯罪；影响力交易（第十五、十六、十八和二十一条）

《瑞士刑法》将《公约》第十五条和第十六条所涵盖的犯罪定为刑事犯罪，与《公约》的各条款大致一致。有人注意到，关于贿赂旨在煽动国家公职人员执行一项不违反其职责的规定的规定未涵盖给予第三方不正当好处的一切可能形式。

虽然间接受贿未被明确为刑事犯罪，但有人注意到，可通过解释和适用国内相关法律对通过中间人的贿赂进行起诉。此外，尽管瑞士法律并没有明确地将给予外国公职人员不正当好处来实施不构成违反其职责的行为定为刑事犯罪，但这一行为可能被视为符合《公约》的要求，因为它满足了对《公约》第十六条第一款范围所作的解释性说明的条件。

瑞士法律将私营部门的贿赂定为刑事犯罪，作为不正当竞争的一种行为。只有在有权提起民事诉讼的一方（包括竞争对手和国家）投诉之后，才可以对被指控的罪犯提起诉讼。瑞士目前正在审查取消事先投诉的要求是否可取。

瑞士曾考虑过将影响力交易定为刑事犯罪，但最终决定反对这一做法，宁愿惩罚《公约》中关于主动和被动受贿规定所涵盖的行为，尽管这些行为似乎并没有涵盖影响力交易的所有情况。瑞士表示打算重新考虑直接将影响力交易定为刑事犯罪，这种做法应受到鼓励。

对犯罪所得的洗钱行为；窝赃（第二十三和二十四条）

瑞士法律将“旨在阻碍查明[肇事者]知道或应当推定为犯罪所得的资产来源、跟踪或没收资产”的行为定为刑事犯罪，即资产来源于可判处三年以上监禁的犯罪。虽然《公约》中所述的四条罪行没有正式构成瑞士法律的一部分，但《公约》中所列的所有洗钱案件都充分包括在瑞士法律中，由法院执行。根据瑞士法律，原罪行的肇事者也可能被定罪为对其犯罪所得进行洗钱，如果洗钱行为发生在外国，假设发生国对洗钱行为进行惩罚，那么该罪行也应受到惩罚。

《瑞士刑法》对窝赃行为进行惩罚，如果窝赃的财产是通过侵害财产罪获得的。在某些情况下，根据洗钱的规定对窝赃行为进行惩罚。

贪污；滥用职权；资产非法增加（第十七、十九、二十和二十二条）

根据《公约》的规定，贪污、挪用公共部门财产、滥用职权和贪污私营部门财产作为罪行成立。将私营部门的贪污定为刑事犯罪的规定比《公约》第二十二

条应用得更广泛，因为该规定的范围并不仅限于经济、金融或商业活动过程中犯下的罪行。

瑞士不承认资产非法增加的法律概念，而且也不会仅仅因为相关公职人员不能给出财富增加的理由而将其定为刑事犯罪。

妨害司法（第二十五条）

虽然瑞士法律不包含关于反腐败的具体规定，但它规定对《公约》第二十五条(a)款中所列的所有应受处罚行为进行起诉。对唆使作伪证或者其他罪行、使用暴力、威胁或恐吓的人进行起诉的权力符合《公约》的要求。《瑞士刑法》的规定有效涵盖了第二十五条(b)款所列行为。

法人责任（第二十六条）

瑞士法律规定了法人的刑事责任，但也对参与《公约》确立的犯罪的法人实施民事和行政措施。由于公司的组织失败而导致某一罪行不能归咎于特定个人时，该公司对所有的犯罪和罪行负有附带刑事责任。此外，公司对某些严重罪行（包括本国或外国公职人员贿赂和洗钱）负有主要刑事责任，不论自然人的刑事责任如何，如果该公司未能采取所有合理而必要的组织措施防止罪行。

参与和未遂（第二十七条）

根据《刑法》的一般规定，参与根据《公约》确立的犯罪或企图犯下此类罪行应受到处罚。根据瑞士法律，此类犯罪的准备行为不受处罚。

起诉、审判和制裁；与执法机构的合作（第三十和三十七条）

瑞士法律对于根据《公约》确立的犯罪进行的制裁，看来是考虑到了此类罪行情节的严重程度。

议员、联邦委员会成员和由议会选出的法官，涉及到公职或活动的行动享有相对豁免权，但这种豁免可以由议会取消。对联邦雇员因活动或公职犯下的有关罪行提起诉讼，需要获得联邦司法和警察部的授权。

瑞士的刑事诉讼实践受制于起诉的强制性原则。有限地、限制性地应用酌情起诉原则，也是可能的，但仅仅取决于刑法的考虑因素。

根据瑞士法律，实施非监禁措施代替审前拘留，符合《公约》的规定。同样，除了其他方面的考虑之外，对被定罪的人假释，也要考虑罪行情节的严重程度。

根据《联邦人事法》，被指控贪污相关罪行的公职人员可能会被停职且工资可能有损失或无损失。如果所采取的行动被证明是不必要的，公职人员将正式恢复

其所有权利。如果是严重的玩忽职守，公职人员也可能被解雇。如果被定罪为行使职责时腐败，他们可能被取消专业活动资格六个月到五年。

在瑞士，被告与当局合作仅在刑事法院决定判刑阶段作为使罪行减轻的情节考虑。瑞士法律不保障免于起诉，也不允许事前保障更优惠的待遇。

保护证人和举报人（第三十二和三十三条）

瑞士立法包含参与刑事诉讼的受保护人可以匿名或改变其在证人席上的声音等措施。法院或总检察长办公室可以命令采取这些措施。此外，保护证人庭外安全的新法律于 2013 年 1 月 1 日生效，规定了超出法院范围的保护措施，如保护人身安全、在安全之家临时住宿或假身份。

保护受雇于公共部门的举报人的措施是令人满意的。瑞士表示，它正在考虑采取措施，加强保护举报雇主的私营部门雇员免受虐待。

冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一和四十条）

根据《公约》第三十一条的规定，瑞士刑事法律允许依据总检察长办公室的命令扣押财产和资产或依据法院的裁决没收财产和资产。法官可以下令将要没收的财产更换为由国家提出的同等数额的索赔，可行的话包括没收资产产生的收益。制定的扣押财产管理制度特别规定了在适当情况下由总检察长办公室批准，将扣押资产用于投资的权力。

《刑法》的具体条文（第 70 条和 260 条之三）规定，曾参与或支助犯罪组织的人拥有的财产和资产推定由该犯罪组织持有，因此予以没收，除非有证据证明不由该犯罪组织持有。此外，《关于归还政界人士非法获得资产的联邦法》（《归还非法资产法》）于 2011 年 2 月 1 日生效。在特定条件下，尽管缺乏刑事定罪，该法令允许没收推定属于有关人士的非法获得资产。此外，瑞士法律允许没收属于特定人士的资产，在一些情况下也没有定罪。

瑞士法律关于银行保密的规定是国家和国际一级多次讨论的话题。银行和客户之间的保密关系属于《联邦宪法》第 13 条关于尊重私人和家庭生活的范围。然而，刑事案件需要信息和证据时，银行保密可以根据司法机关的要求解除。

时效；犯罪记录（第二十九和四十一条）

据认为，瑞士立法规定的诉讼时效足够长：三年以上的监禁刑罚时效为 15 年，相比之下较轻的罪行（或其他惩处）时效为 7 年。然而，瑞士立法不包含被指控的罪犯逃避法律制裁时延长或中止诉讼时效的规定；中断和中止时效的规则因其体系被认为过于复杂而被废除。代之以延长了时效。

管辖权（第四十二条）

一般来说，瑞士法院的管辖权是按照《公约》的规定确定的。瑞士法律承认管辖权的主动和被动人格原则。

腐败行为的后果，损害赔偿（第三十四和三十五条）

按照《公约》的要求，腐败行为的后果和损害赔偿受制于关于无效合同的普通民法规则和合同法。

专职机关和机构间协调（第三十六、三十八和三十九条）

在瑞士，总检察长办公室的数名成员专门负责反腐败。该办公室进行自我管理，拥有足够的独立性，议会对联邦总检察长的任命也加强了其独立性，其资源貌似充足。该办公室与会计和财务分析师密切合作。

联邦雇员有义务向检察机关、向上级或向瑞士联邦审计局举报他们在履行职责过程中已经意识到的、无需事先投诉应该受到起诉的任何犯罪。此外，也注意到，执法机关、金融情报单位和金融机构之间有着非常密切的合作。

2.1.2 成功经验和良好做法

- 外国公职人员和国际公共组织官员贿赂的刑事定罪范围广。即使有关人士不打算获取或保留业务或与处理国际业务相关的其他不正当好处，瑞士立法也对这一罪行进行刑事定罪，这不在《公约》要求之内。
- 对犯罪所得进行洗钱的犯罪意图和立法的有效性。不仅当被指控的罪犯知道洗钱的资产是犯罪所得，而且当他或她应该知道洗钱的资产是犯罪所得时，将以犯罪所得洗钱的行为定为刑事犯罪，都应被视为良好做法。此外，针对对犯罪所得进行洗钱而报告的大量起诉和定罪（2003 至 2009 年间超过 1,000 起定罪）显示了瑞士法律在这方面的有效性。同样，将自我洗钱定为刑事犯罪也可以被视为良好做法。
- 法人的刑事责任。各大公司由于腐败行为而受到起诉和惩罚的事实证明，法人的刑事责任在瑞士是个现实。
- 便利没收和归还资产的措施。没收个人资产而无需定罪受到瑞士法律的认可。此外，瑞士为冻结政界人士转移的资产而制定的制度在扣押、没收和归还犯罪所得方面取得了巨大成功。
- 关于保护证人庭外安全的法律。此项法律推出的框架包含广泛的措施，这些措施旨在为相关人士提供有效保护。
- 总检察长办公室的独立性及其与反腐败专家密切合作。
- 公共部门与私营部门之间的合作及协调的程度和质量。

- 有利于解除银行保密的有效和高效机制。

2.1.3 挑战和建议

鼓励瑞士将所有旨在煽动国家公职人员从事不违背其职责或不依赖其自由裁量权的行为给予、索取或接受对第三方有利的不正当好处定为刑事犯罪。对于将贿赂外国公职人员定为刑事犯罪，虽然瑞士立法毫无疑问符合《公约》要求，但鼓励瑞士考虑将因不违背相关外国公职人员职责的行为而给予好处明确定为刑事犯罪。

为了起诉私营部门的贿赂而要求事先投诉，可能会让某些形式的腐败逍遥法外。鼓励瑞士继续考虑取消这一要求。

将可处以三年以上徒刑的犯罪所得进行洗钱定为刑事犯罪，涵盖了各国根据《公约》要求定为刑事犯罪的所有行为，某些贿赂国家公职人员的轻罪除外。鼓励瑞士将对《公约》所确定的所有犯罪所得进行洗钱及其变种定为刑事犯罪。

还鼓励瑞士，当被指控的罪犯逃避司法制裁时考虑颁布关于延长或中止诉讼时效的规定，并考虑根据第三十七条第三款对在调查中提供了实质性合作的被告免于起诉。

2.2 国际合作（第四章）

2.2.1 主要结论和意见

引渡；被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第四十四、四十五和四十七条）

关于引渡和司法协助的基本规定载入 1981 年 3 月 20 日《关于刑事事项国际互助的联邦法》。刑事事项国际互助非常详细，为应对紧急需要已经多次修正。双重犯罪原则适用于引渡（第 35 条，第 1 (a) 款）。

瑞士甚至可能在没有国际条约或公约时进行引渡。瑞士是若干关于引渡的多边公约的缔约国，尤其是 1957 年 12 月 13 日《欧洲引渡公约》及其两份《附加议定书》的缔约国，也是若干双边条约的缔约国。

《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 32 至 38 条设定了引渡条件。这些条件符合《公约》的规定。

瑞士法律中包含若干加快引渡程序的规定。其中就有《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 12 条第 2 款，该条款限制了暂停引渡程序的可能性。第 17a 条规定了迅速处理请求的一般义务。联邦司法办公室有权干预无故延迟情况。

《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 85 条至 87 条阐述了或引渡或起诉原则；如果不准予引渡，瑞士则可以行使管辖权，而不是请求国。类似规定管辖为了执行判决而进行引渡。

《关于刑事事项国际互助的联邦法》还管辖转移罪行惩罚和转移执行外国刑事判决要遵循的程序。《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 8a 条规定，联邦委员会可以与外国缔结关于移管被定罪罪犯的双边协定。瑞士签订了若干双边和多边协定，这些协定保障了转移被判处监禁者的可能性。其中一项是《被判刑者转移公约》（1983 年）及其《附加议定书》（1997 年），以及与巴巴多斯、古巴、摩洛哥、巴拉圭、秘鲁和泰国达成的双边协定。

根据《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 85 条所载的一般原则，刑事诉讼可能被转移到瑞士。刑事诉讼转移在《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 86 至 93 条中有详细规定。与奥地利、德国和意大利的双边条约允许直接转移刑事诉讼，根据瑞士当局，这使得刑事诉讼能够毫不拖延地进行。

司法协助（第四十六条）

《关于刑事事项国际互助的联邦法》包含广泛的司法协助规定。此外，瑞士还签订了大量的关于司法协助的双边和多边协议或安排，包括 1959 年 4 月 20 日《欧洲刑事事项互助公约》及其《第二附加议定书》、1999 年 1 月 27 日《反腐败刑法公约》以及与阿尔及利亚、澳大利亚、巴西、加拿大、厄瓜多尔、埃及、印度、日本、墨西哥、秘鲁、菲律宾和美利坚合众国签订的双边协定。联邦司法办公室被指定为负责司法协助的瑞士中央机关。瑞士并不要求通过外交渠道提出请求。响应请求的平均时间估计为 6 至 12 个月。

瑞士遵循提出请求的国际惯例，只有在双重犯罪适用的情况下才采取强制性措施。然而，即使没有双重犯罪，也可以提出涉及胁迫性措施（在瑞士，强制性措施包括搜查、扣押、发布命令及移交纪录及文件）的协助请求，可证明被告人无罪。只要《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 2 条和第 3 条阐述的拒绝理由不适用，即使没有双重犯罪，不涉及强制的协助请求也将得到执行。

在瑞士国际合作背景下，经济犯罪问题一直受到特别关注。《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 3 条第 3 款规定了在这方面合作的基本限制：“如果诉讼主体是似乎旨在降低关税和税收或违反货币、贸易或经济政策管理条例的犯罪，则不应提出请求。”如果瑞士当局将案情视为《公约》规定的腐败行为，即使案件涉及财务事项，也会给予援助。这也比照适用于引渡。然而，使用证据须遵守特定规则。

在刑事案件需要证据或信息时，瑞士银行机构按要求向总检察长办公室提供文件的义务同样适用于国际合作，但须符合双重犯罪条件。

根据瑞士法律（《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 80a 条）的基本规定，司法协助应按照瑞士程序法来执行。然而，《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 65 条允许按照请求国的法律取证，如果请求国要求的话，假设此项法律符合瑞士法律，且不会对诉讼参与者造成严重损害。

执法合作；联合侦查；特殊侦查手段（第四十八、四十九和五十条）

瑞士当局国际执法合作的法律依据是《关于联邦中央刑事警察局的联邦法》。《瑞士刑法》管辖与国际刑事警察组织（国际武警组织）、欧洲刑警组织、比荷卢经济联盟国家政府之间的 1985 年 6 月 14 日《申根协定》缔约国、德意志联邦共和国和法兰西共和国关于在共同边界逐步取消检查（《申根协定》）的合作。

瑞士当局在若干层面上参与国际执法合作，包括在全球一级（通过国际刑警组织）和在欧洲内部（在《申根协定》的基础上）以及在大量的双边和多边条约基础上。设在日内瓦和基亚索的警察和海关合作中心对促进信息交流非常有用。此外，瑞士驻外警官和借调到瑞士的外国联络官帮助有关缔约国当局之间的协调。

瑞士与阿尔巴尼亚、奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、捷克共和国、法国、德国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、列支敦士登、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和美利坚合众国缔结了关于警察合作的双边协定。

瑞士当局采取的用于促进有效协调的其他措施包括扩大联络官网络和可能建立工作组，以在双边协定的基础上对罪行进行分析。此外，双边协定（其中包括与德国的双边协定）提供了联合警察培训。

关于执法国际合作的一些协定规定组建联合调查组。例如，与美国的协定允许组建联合调查小组，以打击恐怖主义及资助恐怖主义行为。

关于特殊侦查手段，在某些条件下，可能为了侦查某些罪行，包括与贪污有关的罪行而下令对邮递和电信进行监控。此外，在某些条件下，总检察长办公室可能使用其他监视或观察技术手段，也可监视银行关系。在司法协助方面，《欧洲刑事事项互助公约第二附加议定书》（瑞士是缔约国）包括关于跨境观察、控制下交付和联合侦查组的规定。

2.2.2 成功经验和良好做法

国际合作中的优惠待遇原则。瑞士的判例法适应了国际合作中的优厚待遇原则，在劳动法和人权法方面这更加广为人知。此项原则是在判例法的基础上发展而来的，瑞士在应用该原则时，以最有利于司法事项国际合作的方式解释国际公约的规定，如《联合国反腐败公约》。这是一个政策和判例可以促进国际合作的实例。

在同意的基础上简化引渡。《关于刑事事项国际互助的联邦法》第 54 条是根据《欧洲引渡公约》的条款制定的，规定了一个简化的引渡程序。如果要求被引渡的人同意引渡，仅在收到请求的几天内甚至几小时内执行该引渡程序。瑞士当局指出，这一简化程序适用于一半以上的引渡案件。

资产归还。根据司法协助程序在瑞士没收和归还的资产的统计数据显示了在这方面取得的成就。仅在最近几年，就归还了几亿美元的资产。其中，最近归还的最大数额资产是 2006 年向尼日利亚归还 4,000 万美元，2008 年向墨西哥归还 7,400 万美元。

举证责任倒置和对有关归还资产请求的司法协助案件使用推定。根据《刑法》关于与曾经参与或支助犯罪组织的人所属的资产相关的举证责任部分倒置的规定，瑞士当局已向原属国归还了可观的款项。同时，《归还非法资产法》使我们能够没收政界人士或其同伙非法获得的资产。在某些条件下，资产的非法来源是推定的。

提供执法技术援助。瑞士可为向国外提供技术援助派出专家。瑞士还向发展中国家派出专家，以帮助它们更有效地改善调查并制订司法协助请求。

2.2.3 挑战和建议

人们注意到，瑞士已成为若干协定的缔约国，这些协定包括关于刑事事项国际合作的规定。鼓励瑞士继续扩大条约网络。

瑞士的立法似乎允许瑞士当局要求请求国支付执行司法协助请求所涉及的费用。鼓励瑞士在所有情况下确保请求国同意或进行事先磋商。

3. 技术援助需求

瑞士在反腐败和执行《公约》方面尚未报告技术援助需求，并且指出将一贯支持旨在协助其他国家执行《公约》的努力。